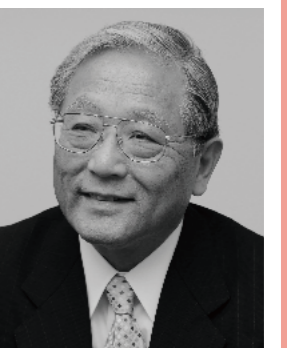


第27回

## 業務継続計画(BCCP)と自治体の危機管理

明治大学名誉教授、明治大学危機管理研究センター研究代表  
(財)地方公務員安全衛生推進協会理事長

中邨 章



### 業務継続計画への関心

大震災を経験して、BCCP (Business Continuity Plan) という表現を目にする機会が増えた。これはもともと、ビジネス界で使われてきた「事業継続計画」と訳される概念である。災害や事故などの発生で、企業の中には営業の中断を余儀なくされることがある。それをどう防ぐか、あるいは、どれだけ早く事業を再開するかなどをまとめた文書が事業継続計画である。今回の震災では、大手コンビニエンス・ストアの中に、発災直後から東北の被災地に商品を届けることに腐心し、震災発生から2日後にはトラックの荷台を使って営業を始めた企業もあった。

政府や自治体についても、以前からこれに似た計画を策定することが推奨されてきた。既に、2007年(平成19年)には内閣府が、首都直下地震への対応を念頭に中央省庁を対象にした業務継続計画を作るガイドラインを発表している。自治体について

らんで「ヨコ並び」という奥の手を使うか、先例を踏襲する。

しかし、緊急事態では他の自治体や先例を参考にするという、自治体の得意技は使えない。自治体は不測事態が発生した場合に柔軟性に欠けると言われるが、これは利益と関係なく、住民への奉仕を基本とする自治体では致し方ないことかも知れない。そうは言いながら、災害や事故が発生すると、それに対応する責任は首長や自治体職員に課せられる。少しでも危機への対応が遅れると、多数のクレイマーが束になって自治体攻撃を始める。「わたしの住む自治体は、危機管理ではなにもしない」というのは、住民の間からしばしば漏れる行政批判の常套句である。

そうした自治体行政の欠陥を一部でも補填しようとするのが、業務継続計画である。これは、災害対策基本法で義務付けられた地域防災計画とは性格が異なる。地域防災計画は、自治体が災害や事故に対して取り組むべき事前準備の総論をまとめた文書である。これに対して、業務継続計画は自治体が非常事態の発生時に優先して進めるべき各種の施策を、時系列的に具体化した各論である。

### 職員参集、優先業務、備蓄

業務継続計画では、いくつかの要件が重視される。一つは、職員の呼集である。阪

は、2010年(平成22年)に同じ内閣府が「地震発生時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説」を公表してきた。自治体など行政機関のBCCPは、事業継続と異なり「業務継続計画」という表現が使われている。同じBCCPでも自治体と民間企業では中身が大きく異なると考えられるからである。

企業の場合、BCCPは既定の営業を再開することが計画の中心になる。営業をできるだけ早期に復元しないと、顧客は逃げる。市場シェアは落ちこみ、悪くすると倒産の可能性も高まる。民間企業がこれまでBCCPに関心を寄せてきたのは、それが利益や営業活動など、企業の生殺与奪に直結する重要事案と見込まれてきたからである。

### 危機に弱い行政と業務継続計画

自治体は組織の目的からして企業とは基本的に異なる。指摘するまでもなく、自治体は利益や市場占有率などは、ほとんど無縁である。自治体の業務継続は、広く一

神淡路大震災の場合、兵庫県の知事部局職員3100名のうち、発災当日、県庁に参集できた職員は600名といわれる。神戸市では職員総数1万5000人の中で、7300人が1月17日の震災時に登庁したという記録がある。

行政が危機に直面した際、何よりも必要とされるのは、職員の確保である。そのため、中には「30分規制」と呼ばれるルールを職員に課している自治体もある。参集率を確保するため、職員には本庁から徒歩30分で駆け付けられる場所に居住することを求める規則である。大規模な自治体では宿舍を準備し、危機要員をそこに住まわせるという対策をとるところもある。2009年に総務省消防庁が実施した調査によると、職員の緊急参集基準を設けている自治体は、政令指定都市で59%、中核市で23%、特別市28%、その他の一般市では15%である。今回の大震災以前の調査であるが、基準を作る自治体が少ないという印象は否めない。

発災後、自治体が直ちに着手しなければならぬ2つ目の業務は、住民の生活に重大な影響を及ぼす各種サービスを間断なく継続することである。人工透析を含む各種の医療救護が、その一例に当たる。その他では、生活保護の支給をはじめ各種の届出書類の受理、緊急車両が通過する道路の確保、さらには、上下水道の維持管理や情報システムの点検と保守などが含まれる。い

般の住民を対象にしている。住民の生命と財産を守ることが、自治体にとってBCCPの最重要課題になる。こうした違いを念頭に置くアメリカでは、行政のための計画をCOOP (Continuity of Operation) と呼んでいる。しかし、BCCPについてなじみが薄い日本で、行政に関してさらにアメリカ流の別の表現を持つべき業務継続計画は、民間とは異なる性格と課題を抱える。そのことを行政の関係者が等しく認識することが、何よりも必要と考えられる。

もともと、自治体など行政機関は危機には弱いという弱点をもつ。自治体にとって一番の責務は、住民に対して定められた規定に従い、肅々とサービスを提供することにある。ルールや規則からはずれた例外や、突発的な異例を想定しないのが行政機関の特色ですらある。そのため、想定を超える不測事態の発生に自治体は準備が整っていない場合が多い。例外や異例に関して平静時であれば、自治体は他の団体を横目で

ずれも、危機対応に直結する最重要課題である。

3つ目は、職員の食料など必要物資を最低3日間確保することである。また、対策本部が倒壊し流出した場合に備え、本部の代替地をあらかじめ考えておくのも業務継続計画の重要な柱になる。さらに、首長が不在になることを想定し、別個の指揮命令系統を準備することも要望される。ただ、2010年の総務省消防庁の調査によると、業務継続計画を策定している自治体は、都道府県では21.3%、市町村になると5.5%にまで下がる。はなはだ心もとないのが実状である。今後、早急に改善されなければならない施策と考えられる。自治体の危機管理は、まだまだ不十分、これから開発すべき施策はなお多数に上ると印象が強い。

### 筆者プロフィール

#### 中邨 章 (なかむらあきら)

1940年大阪生まれ。1963年関西学院大学法学部卒業。1966年カリフォルニア大学パークレイ校政治学部卒業(B.A.)。1973年南カリフォルニア大学大学院政治学部博士課程卒業。政治学博士(Ph.D.)。カリフォルニア州立大学講師、ブルッキングス研究所研究員、カナダ・ピクトリア大学講師などを経て、明治大学名誉教授。現在、国際行政学会副会長、日本自治体危機管理学会会長、自治大学校特任教授。危機管理関連の著書に『危機発生後の72時間』『行政の危機管理システム』などがある。